

Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen/ratio gemeente Bergen 2023

1. INLEIDING

Voor u ligt de eerste Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio 2022. Deze nota is opgesteld omdat vanuit de BBV is voorgeschreven dat de kaders met betrekking tot deze onderwerpen dienen te worden vastgelegd en vastgesteld door uw raad.

Uitgangspunt is dat de financiële beleidsstukken binnen de BUCH gemeenten geharmoniseerd zijn/blijven zoals eerder bij de start van de BUCH met elkaar is afgesproken.

Indien wet- en regelgeving of andere omstandigheden dit vereisen wordt deze nota opnieuw beoordeeld op toepasbaarheid en actualiteit, en waar nodig aangepast.

De volgende ontwikkelingen zijn aanleiding om deze nota te herzien:

1. Het toetsen van deze nota aan de recente wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en/of nieuwe inzichten vanuit de organisatie
2. Het vastleggen van kaders en aanvullende regels met betrekking tot risicomanagement en weerstandsvermogen/ratio.
3. Het voldoen aan de voorwaarde dat deze nota periodiek wordt geactualiseerd en opnieuw vastgesteld.

Deze nota heeft een relatie met de Nota grondbeleid, de Financiële verordening (ex. art. 212 Gemeentewet) en de paragraaf Risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio in de begroting en jaarrekening.

1.1 Waarom Nota risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio

Het doel van deze nota is om het beleid vast te leggen ten aanzien van risicomanagement. Daartoe worden in deze nota kaders vastgesteld.

1.2 Inhoud van de nota

In hoofdstuk 2 komt het wettelijk kader aan de orde.

In hoofdstuk 3 wordt het proces met betrekking tot risicomanagement en de beleidsuitgangspunten toegelicht.

1.3 Toekomstig proces

Omdat omstandigheden voortdurend wijzigen moet ook deze nota regelmatig worden getoetst aan die veranderende omstandigheden. Om die reden wordt deze nota periodiek (circa iedere vier jaar), of zoveel eerder als daartoe aanleiding is, beoordeeld op actualiteit van de in de nota opgenomen regels.

2 Wettelijk kader en definities

2.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader bestaat uit externe wetgeving, het BBV en de Financiële verordening (ex. art. 212 Gemeentewet).

In [artikel 9 BBV](#) is bepaald dat de begroting de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' moet bevatten en in [artikel 11 BBV](#) is de inhoud van die paragraaf verder uitgewerkt.

3 Risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is op een gestructureerde wijze risico's in kaart te brengen, te evalueren, te beheersen en te rapporteren. Het is een continu proces, omdat er nieuwe risico's kunnen optreden, of risico's kunnen wijzigen, waardoor er aanpassing nodig is. Risicomanagement gaat niet om het vermijden van risico's, maar gaat expliciet om het beheersen van risico's, zodat nadelige effecten die het nemen van risico's met zich meebrengt, kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd. Risicomanagement verschaft een organisatie de mogelijkheid optimaal om te gaan met onzekerheden en dus ook de mogelijkheid om de voordelen te benutten die onzekerheden soms bieden.

3.1 Het risicomanagementproces

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen. Deze drie stappen zijn hieronder aangegeven:

1. **Identificeren en vastleggen van risico's:**
Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt en het vastleggen van deze risico's.
2. **Kwantificeren van financiële risico's:**
Aangegeven wordt wat de omvang van het financiële risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen.
3. **Sturen en beheersen:**
Op basis van de classificatie van de risico's kan de sturing en de beheersing van de risico's bepaald worden. Voor verschillende soorten risico's zijn er verschillende 'oplossingsrichtingen' (vermijden, beheersen, overdragen (bijvoorbeeld verzekeren) en accepteren ten laste van het rekeningresultaat (financiële dekking organiseren via voorziening, beschikbare weerstandscapaciteit).

Ad 3.1.a Identificeren en vastleggen van risico's

Financiële risico's

Voor de financiële risico's geldt als definitie:

"De kans op een gebeurtenis die leidt tot een directe financiële tegenvaller van materiële (grote) betekenis, die niet is afgedekt in de begroting."

Doen deze risico's zich voor dan moeten zij gedekt kunnen worden uit de beschikbare weerstandscapaciteit. Onder de financiële risico's vallen ook frauderisico's en de risico's met betrekking tot lopende grondexploitaties.

Kaders voor het identificeren zijn:

1. Risico's worden vastgelegd in een risicomanagementsysteem.
2. Risico's die voor de hele gemeente gelden worden als één risico opgenomen
3. Naast de omschrijving van een risico wordt ook de oorzaak, het gevolg en het domein vastgelegd.
4. Van elk financieel risico wordt de omvang en impact bepaald.
5. Per grondexploitatie wordt een separate risicoanalyse opgesteld. Deze risicoanalyse wordt tenminste twee keer per jaar, in ieder geval ten tijde van de begroting in de meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) en ten tijde van de jaarrekening in de nota actualisatie grondexploitatie (NAG) geactualiseerd. Hier horen ook de project-specifieke risico's en de conjunctuurrisico's (economische c.q. vastgoedcrises) bij. De uitkomst hiervan wordt vastgelegd in het risicomanagementsysteem.
6. Indien nodig wordt vertrouwelijke informatie in risico's geanonimiseerd en in algemene zin beschreven.
7. Per domein, wordt minimaal twee keer per jaar een risicoanalyse uitgevoerd inclusief een actualisatie van de risico's die al in het risicomanagementsysteem zijn opgenomen. Dit gebeurt voorafgaand aan de begroting en de jaarrekening zodat de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen kan worden geactualiseerd.

Frauderisico's beleidskaders

1. Door middel van een frauderisicoanalyse wordt per domein een inventarisatie van de frauderisico's uitgevoerd.
2. Per domein worden de frauderisico's, de kans van voordoen en de genomen en te nemen beheersmaatregelen besproken en vastgelegd.
3. De frauderisicoanalyse en de bijbehorende beheersmaatregelen worden minimaal twee maal per jaar, bij de begroting en de jaarrekening geactualiseerd en besproken met het MT van de werkoranistatie en ter kennisname voorgelegd aan de colleges en de raden.
4. Door middel van de verbijzonderde interne controle (VIC) wordt gecontroleerd of de frauderisicoanalyse is geactualiseerd en de opgenomen beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd.

Reguliere risico's

Dit zijn risico's die zich kunnen voordoen en waarbij het gevolg vrij goed in te schatten is én risico's zonder financiële gevolgen. Voor reguliere risico's met een financieel gevolg worden verzekeringen afgesloten of voorzieningen getroffen. Deze maken geen deel uit van de risico's met betrekking tot de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Ad 3.1.b Kwantificeren van de financiële risico's

De gekwantificeerde financiële risico's zijn de input voor het berekenen van de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit om het weerstandsvermogen/ratio te bepalen (zie 3.2). Verder kunnen de risico's hierdoor worden geprioriteerd om focus aan te brengen in sturing en beheersing.

Kaders voor het kwantificeren zijn:

1. Het risicobedrag (financiële gevolg) wordt bepaald door de kwantitatieve kans van optreden te vermenigvuldigen met het risicobedrag.

2. Financiële risico's met een kans van optreden van 90% of meer zijn géén risico maar een werkelijkheid en worden als claim meegenomen in de P&C cyclus.

3.2 Weerstandsvermogen/ratio

$$\text{Weerstandsvermogen / ratio} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Het weerstandsvermogen/ratio, is de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit.

3.2.1 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is het totaal aan middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet-voorzien financiële tegenvallers op te vangen.

De beschikbare weerstandscapaciteit kan bestaan uit de volgende componenten:

- I. Reserves, voor zover niet beklemd
- II. Onbenutte belastingcapaciteit
- III. Post onvoorzien
- IV. Stille reserves

Deze componenten worden verder toegelicht in paragraaf Risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio van de begroting respectievelijk de jaarstukken.

3.2.2 Benodigde weerstandscapaciteit

Voor alle in het risicomanagementsysteem opgenomen financiële risico's wordt een kans van optreden en een financiële omvang ingeschat. Dit gebeurt door via het risicomanagementsysteem een Monte-Carlosimulatie uit te voeren om de benodigde weerstandscapaciteit met betrekking tot de gemeentelijke risico's te berekenen. Voor de simulatie wordt een zekerheidspercentage aangehouden van 90%. Dat wil zeggen dat het bedrag dat uit de simulatie naar voren komt, de benodigde weerstandscapaciteit, met een zekerheid van 90%¹ voldoende is om de risico's af te dekken.

Niet afgedekt deel benodigde weerstandscapaciteit van gemeenschappelijke regelingen

De uitkomst van de gemeentelijke berekening van de benodigde weerstandscapaciteit dient eventueel nog aangevuld te worden met het aandeel van de gemeente in de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeenschappelijke regelingen (GR) waaraan de gemeente deelneemt. Dit voor het gedeelte van de benodigde weerstandscapaciteit van de betreffende GR dat niet door de GR zelf kan worden afgedekt. Dit dient door de GR opgenomen te zijn in de jaarrekening c.q. begroting van de GR.

3.2.3 Hoogte van het weerstandsvermogen/ratio

Er bestaat geen voorschrift met betrekking tot de minimale hoogte van het weerstandsvermogen/ratio. In het algemeen wordt een weerstandsvermogen/ratio van 1,0 tot 1,4 als voldoende beschouwd, van 1,4 tot 2,0 als ruim voldoende en groter dan 2,0 als uitstekend.

Het streven is om het weerstandsvermogen/ratio op minimaal 1,0 (voldoende) te houden.

3.3 P&C cyclus: paragraaf Risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio

In de paragraaf Risicomanagement en Weerstandsvermogen/ratio in de programmabegroting en de jaarstukken staat de uitwerking van het in deze nota opgenomen beleid.

In deze paragraaf wordt tenminste het volgende gerapporteerd:

- De top tien risico's en het aantal en de som van de overige risico's.
- De benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit (weerstandsvormogen/ratio).
- De volgende financiële kengetallen en een beoordeling van de onderlinge verhouding;
 1. Netto schuldquote;
Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt

1) Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit wordt een zekerheidspercentage gehanteerd van 90%. Dit is het meest gangbare percentage. Er zijn echter gemeenten die op een ander, lager percentage hanteren. Hierdoor neemt de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit af als gevolg van een lager zekerheidspercentage.

niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
Zie hierboven.
3. Solvabiliteit;
Verhouding (%) van je eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen. Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld en veel eigen vermogen, hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteit, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een gemeente. Deze verhouding geeft aan of je de schulden op lange termijn kan voldoen. Het heet ook wel buffervermogen. Het eigen vermogen is het verschil tussen de bezittingen en schulden.
4. Grondexploitatie;
Grondexploitaties kunnen een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten of provincies leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de verkochte gronden kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteit.
5. Structurele exploitatieruimte;
Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting OZB. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.
6. Belastingcapaciteit;
De OZB is voor gemeenten de belangrijkste eigen belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. In dit geval landelijk gemiddelde tarieven. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt). De mate waarbij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Wanneer een gemeente te maken heeft met een hoge schuld en de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen.

3.4 Risicomanagement algemeen

Naast deze vaste "ijkmomenten" in de planning en control cyclus kunnen bij elk besluit dat de gemeenteraad neemt ook risico's spelen. Hierbij gaat het niet alleen om besluitvorming bij (grote) projecten, maar ook bijvoorbeeld bij de invoering van nieuw beleid of andere besluiten die worden genomen door de gemeenteraad. Bij elk besluit dat wordt genomen wordt afgewogen welke risico's er zijn en of het verantwoord is het besluit op deze manier te nemen. In ieder college en raadsvoorstel is om die reden standaard de optie voor een risicoparagraaf opgenomen.